Silencing Millions: Unchecked Violations of Internationally Recognized Human Rights by the Hong Kong Police Force

靴下無聲：香港警察侵犯人權報告（結論節錄中文譯本）

展望：循國際法解救香港困局

- 針對香港出現廣泛警暴的指控，《華盛頓郵報》曾作出深入調查，並在2019年12月24日發表報導。該調查邀請9名國際專家，按照國際標準及香港警察內部守則，深入分析65個指控香港警察使用過度武力的事例。雖然國際專家同意他們看到的片段「未必能反映特定事例之全貌」—這也是香港警察和香港特區政府否認警暴的其中一個抗辯理由，但國際專家在仔細研判該65個事例之後，認為當中「約有70%可證明香港警察已違反其內部守則」，只有「約8%可證明香港警察使用了適當武力」。這足以證明，不少關於警察濫暴的指控均有事實基礎，而且亟須深入調查。除此以外，香港警察還牽涉到更為嚴重的暴力事件，包括7月21日元朗港鐵站及四周的襲擊事件、8月31日在太子港鐵站內的行動、所有槍械使用個案、以及被指對市民施加酷刑及性暴力等等。獨立調查可謂刻不容緩。
- 本報告認為，基於從公開渠道獲得的各項證據，香港警察已違反「國際執法人員法」（the International Law of Law Enforcement）、「國際人權法」（International Human Rights Law）、及一系列相關的國際標準，包括：
    - 《世界人權宣言》（1948年）
    - 《公民權利和政治權利國際公約》（1976年）
    - 《執法人員行為守則》（1979年）
    - 《執法人員使用武力和火器的基本原則》（1990年）
    - 《執法行動的國際人權標準》（1997年）
    - 《在和平抗議背景下增進和保護人權》（聯合國人權理事會2014年4月11日通過之決議案，編號A/HRC/RES/25/38）
    - 《在和平抗議背景下增進和保護人權》（聯合國人權理事會2016年3月24日通過之決議案，編號A/HRC/RES/31/37）
    - 聯合國人權理事會《和平集會和結社自由權利問題特別報告員及法外處決、即審即決或任意處決問題特別報告員關於適當管理集會問題的聯合報告》（2016）
    - 《關於公民及政治權利國際公約第6條生命權的第36號一般性意見》（2018年聯合國人權事務委員會決議，編號CCPR/C/GC/36）
    - 《關於公民及政治權利國際公約第21條(和平集會權利)的第37號一般性意見》(2019年在聯合國人權事務委員會提出)
    - 《聯合國關於執法行動中使用低致命武器的人權標準》（2019年）
- 本報告指出，在整場反修例運動中，香港警察多次採用強硬手段，威嚇各種形式的和平集會及和平示威。這些手段包括辱罵示威者，以及任意扣留及逮捕。此外，香港警察經常因為現場發生了零星暴力事件，就運用不必要、過度且不合比例的武力，驅散整個和平集會。更有甚者，香港警察曾派出喬裝警員配備致命武器，在和平示威群眾中執行職務，甚至被指在示威現場引致暴力事件，危及所有在場人士的性命。香港警察在使用火器及各種低致命武器（包括催淚煙）的方法，也嚴重違反了警隊內部守則、本地法律以及國際人權標準。包括高級指揮

官在內的警務人員也漠視了各種低致命武器的殺傷力。香港警察在拘捕和羈留示威者的過程中，同樣採用過份且不合比例的武力，並肆意羞辱被捕人士。他們不但剝削羈留人士的法律權利，更可能大規模侵犯羈留示威者的基本人權。最後，香港警察經常任意詮釋本地法律，辯稱上述手段皆合乎香港法例。事實上，這些手段已經明顯違反國際人權標準、乃至《基本法》聲明保障的基本人權。

- 本報告指出，香港警察各個職級的警務人員，在處理集會示威時，均展現出低劣的判斷力和自控能力。不論是和平抑或暴力示威者、旁觀者、途經人仕、記者、醫護及急救（包括義務及政府人員）以及人權監察人員，他們都不能倖免於警員任意使用的武力。施行武力的警員不時被發現不服從上級命令及指示，部份甚至蓄意攻擊傳媒、醫護人員、人權監察人員、以至途經現場的人士，對他們隨意禁錮甚至拘捕，目的是令到他們身心受創。香港警察亦特別針對青少年，以及所有身上攜有被認為與示威活動有關的物品（包括外科手術用口罩等常見日用品）的市民。警員也經常以「任何人均不應出現於衝突現場」為由，對包括警察支持者的所有現場人士辱罵挑釁。身處衝突現場的女性，往往遭受警員各種羞辱。在反修例運動中，針對警員及警察支持者的性罪行指控最少已達50宗。兒童亦時常在人群之中遭到警方武力波及，而警員往往就是現場唯一使用武力的人士。香港警察在行使職務時，也對宗教及文化傳統欠缺尊重。

- 步向2019年底，香港警察開始更有系統地鎮壓一切所有與示威相關的活動，而警員更被縱容對任何人士採取威嚇手段。截至2020年1月，香港警察仍然在各次示威行動期間採取「震懾」（Shock and Awe）姿態，顯示他們謀求以大規模恐嚇，迫使港人噤聲。這些行動顯示，香港特區政府及香港警察似乎沒有將示威者（包括採取和平及暴力手段者）視為社會一員。他們試圖將所有示威者視為罪犯，甚至是兩國交戰中需要殲滅的敵人。我們無從得知這種態度在香港警察及特區政府內部的實際影響，但至少林鄭月娥曾經聲稱抗爭者「並非社會持份者」（“They have no stake in the Society”），亦「拒絕」相信有警暴的存在。正是這種態度，令到部分香港人指控香港警察已經在施行「國家恐怖主義」或「警察恐怖主義」。本報告之所以不採用這兩個術語，只因本報告認為這些術語未能指向更為適切的國際法框架，亦即「國際執法人員法」（LOLE）及「國際人權法」（IHRL）。這一系列的國際法規，是不少國家對大規模及全面違反人權的政府及其組織施加制裁的法理基礎。

- 本報告同意監警會外聘國際專家所指，香港現有的監警機制根本沒有能力處理反修例運動中針對香港警察的投訴個案。更有甚者，監警會部份成員的言行，也顯示他們對國際人權和警政執法守則的無知。最重要的是，香港警察涉及的濫暴行為，在已發展社會當中，無論是規模還是程度上均屬史無前例。國際社會有必要就香港情況介入調查，捍衛並更新目前「國際執法人員法」及「國際人權法」的相關法規。沒有人能想像，一支具有170年歷史，配備先進武器裝備的警隊，會採取1960年代的心態，去應付一個高度發展社會中的大型政治示威。更無人能想像，在經歷多年的去武裝和社區警政改革之後，香港警察會採取一種無異於軍事佔領的態度，派遣配備AR-15自動步槍的警員，駐守在小學學童及驚惶失措的家長身旁，僅僅因為鐵路系統運作可能受示威者干擾。警察濫暴在香港造成的嚴重後果，並不能從官方死傷數字得到反映。無論是遭受暴力抑或是施加暴力的人，還有每日生活於這種暴力環境之下的全體香港市民，他們都在承受長期的肉體、精神及社交創傷。至於那超過7,000名因各種緣故於反修例運動中被捕的香港市民，他們的人生已經被永遠改寫。

- 面對國際輿論的強烈譴責，香港特區政府仍公開為香港警察背書，一直不願意調查香港警察的過激及不當行徑，以及警隊本身的架構缺陷。大部分香港市民已經對香港政府和現存機制失去信心，認為它們無法處理當下局勢，並調查香港警察侵犯各種國際認可人權的行徑。故此，基於2005年世界高峰會中與會各國所認可的「國家保護責任」（R2P）原則，本報告認為國際社會有迫切性以國際法機制協助改善現況；而香港警察侵犯國際認可人權的各項行徑，應交由有足夠權力的國際組織處理，包括：

聯合國

  - 安全理事會，可援引1999年成立的「關於審查1999年東帝汶境內嚴重侵犯人權行為起訴情況

獨立專家委員會」以及2004至2007年間成立的「達爾富爾問題國際調查委員會」為前例，成立委員會調查香港警察大規模侵犯人權的指控。

- 聯合國人權理事會可援引其42/25號決議案所成立，調查委內瑞拉「自2014年以來發生的法外處決、強迫失蹤、任意拘留以及酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇等行為」的國際實況調查團為前例，成立調查委員會。關注香港局勢的國家亦可援引《公民及政治權利國家公約》中的第41條，向聯合國投訴港府侵犯國際認可的人權。
- 聯合國亦可援引前南斯拉夫問題國際刑事法庭及盧旺達問題國際刑事法庭為前例，成立國際刑事法院。
- 聯合國人權事務高級專員辦事處亦可援引2019年7月出版，《聯合國人權事務高級專員關於委內瑞拉人權狀況的報告》為先例，啟動獨立調查。該辦事處亦可在香港成立「人權機關」([National] Human Rights Institution)，以持續保護、監察並促進香港的人權。

國際刑事法庭

- 國際刑事法庭可援引其「犯罪要件」(The Elements of Crimes)第7(1)(K)條，即「反人道罪行中的其他不人道行為」(Crime against Humanity of Other Inhumane Acts)條款，處理香港反修例運動。由於港府一直拒絕獨立調查香港警察，國際刑事法庭的檢察官辦公室是代為啟動獨立調查程序的合適組織。必須指出，香港是世界各個高度發展社會中，首個發生執法部門大規模及全面侵犯人權的地方。香港情況之特殊與嚴重，值得啟動相關機制進行調查。

國際社會

- 國際社會可設立與類似美國《香港人權與民主法案》及《全球馬格尼芝基人權問責法》規定的制裁機制，既可普世人權及民主價值，亦可防止香港警隊犯下侵犯人權及其他罪行的要員移居其他已發展國家，避免出現難以預料的後果。前警務處處長曾偉雄競選聯合國毒品和犯罪問題辦公室主任一事，即為最佳例證。
- 英國亦宜援引《2001年國際刑事法庭法例》(International Criminal Court Act)，對警隊內的英籍人員展開調查。根據該法例第51條，「任何英國國民、英國居民或英國法律管轄權內的人員」，只要犯下「反人道罪行」即可根據該法例予以檢控。而警隊內的英籍成員，應接受英國有關當局調查；必要時亦可要求引渡該等疑犯。
- 國際社會亦應考慮禁止個別香港警務人員入境，尤其是那些屢次對香港市民施加肉體及精神暴力、並且自以為是的警務人員。考慮到這些人員的行為與精神狀態，容許他們入境不但會令涉事國家蒙羞，更有可能在該等國家滋生罪惡。

- 本報告強調，香港警察整個組織、其高層指揮官、及個別濫權的警務人員，都必須個別追究責任。反修例運動期間警隊領導層的決策過程，應由擁有足夠權力的本地及國際團體進行調查。在適當情況下，國際社會應根據類似於美國《香港民主及人權法》及《全球馬格尼茨人權問責法》等機制，制裁相關人等。若果港府無法或拒絕展開獨立調查，所有觸犯「國際執法人員法」、「國際人權法」、《警察通例》或香港本地法例的警務人員，應該交由國際獨立調查委員會或國際刑事法庭調查。若情況許可，本地法院亦應檢審觸犯本地法律的個案。
- 過去七個月，香港警察的表現充份顯示他們雖然裝備精良，卻欠缺訓練和紀律約束，造成香港社會廣泛的痛苦和仇恨。香港警察應當面對現實，而非繼續自詡專業，沉溺於極端民族主義，或以空泛的反恐措辭作為藉口。這只會強化香港警察內部的自負風氣與受害者心態。解散警隊或許並不現實，但香港社會急需建立有效的制衡機制，督促警政改革，確保警隊是在遵守「國際執法人員法」及「國際人權法」的前提下進行執法，最終使警隊重新屬於香港社會。過去十年，香港警察由一個最受尊重的政府部門，迅速淪落至社會邊緣，遠離群眾，當中的政治、社會及文化成因，必須詳細檢視。香港社會需要討論並決定，是否繼續保留警隊的準軍隊結

構，以阻止惡毒的黷武精神在警察內部繼續滋長，尤其是對軍事化訓練及使用槍械的執迷，以及濫用反恐措辭。社會亦應公開討論應否繼續保留如速龍小隊以及機動部隊的準軍事單位。個別好勇鬥狠而且敵視公眾的警務人員應該予以革職。早前踴躍發表政治意見的各個警務人員協會，則必須承受監察，使其回復應有職能。這些協會的領導層，特別是曾經違反「國際人權法」的個別人士，亦應予革職，並為廣泛侵害人權的行徑負上責任。香港警察亦應妥善保存檔案，並適時開放予公眾查閱。

- 香港政府理應為2019年6月至今的慘劇負上最大責任。香港政府一直宣稱守護人權價值，事實上卻沒有令本港人權標準與時並進，甚至縱容香港警隊濫暴。香港政府從未透過修改本地法例（例如修改香港法例第241章及第245章），命令香港警隊更新行動準則、訓練以及程序，以達致國際人權標準。香港政府也未有妥善教育公眾關於他們享有的人權保障和國際人權標準。
- 本報告認為，國際社會應當展開獨立調查，檢視反修例運動中香港警察各種不當行為，並在適當情況下對肇事警務人員進行刑事檢控。香港警察亦須徹底改革，以使其人員、風氣、組織、訓練、規例及裝備等各方面，都能符合「國際執法人員法」及「國際人權法」。此外，所有鼓勵警隊成員濫權的香港法例，如《緊急情況規例條例》、《簡易治罪條例》、以及《公安條例》等，都有必要作出修訂或廢除。國際社會應當監察並督促香港政府及香港警察跟從國際人權標準。香港市民必須充份認識國際人權標準，並透過政治參與，確保自身的發言權，以求達致實質改變。正因如此，普選立法會及行政長官實有其迫切需要。為使香港恢復和平，並維持其國際金融中心之地位，香港特區政府及中華人民共和國政府應當同意這些務實建議，以展示他們尊重國際人權標準以及捍衛法治的決心。
- 直至2020年1月，香港警方仍然嘗試以「震懾」策略，企圖干擾所有示威活動（包括和平集會）。我們急需國際社會施以援手，停止此一行徑；而國際調查以及針對各種不當行為的及時制裁，或許已是防止香港步進一步武力衝突的最後機會。

